

TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS: LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS QUE NO CONTROLAN PARTE DE SU TERRITORIO

Pablo César REVILLA MONTOYA *

Sumario: Introducción. I. Terrorismo como amenaza a los derechos humanos. II. Espacios territoriales no controlados por los Estados. III. Elementos del hecho ilícito internacional configurado. 1. El elemento subjetivo del hecho ilícito internacional configurado. 2. Indicadores de la Responsabilidad Internacional de los Estados que no controlan parte de su territorio. 3. El elemento objetivo del hecho ilícito internacional configurado. IV. Propuesta de *lege ferenda*. 1. Obligaciones de los Estados que no controlan su territorio. 2. Responsabilidad de los Grupos Terroristas. 3. Obligaciones de la Comunidad Internacional. V. Conclusiones.

Resumen: Esta comunicación advierte que cuando organizaciones terroristas se alojan en territorios no controlados por los Estados, éstos omiten su deber de proteger los derechos humanos de su población. En ese sentido, los Estados están obligados a restituir la paz. En caso no puedan, estarían obligados a solicitar ayuda a la Comunidad Internacional.

Palabras clave: Terrorismo, Derechos Humanos, Responsabilidad Internacional, Control territorial.

Abstract: This communication warns that when terrorist organizations are housing interterritories not controlled by the States, they omit their duty to protect the human rights of their population, which are being violated by terrorist groups. In this sense, States are obliged to restore peace. If they cannot, they would be forced to request help from the International Community.

Keywords: Terrorism, Human Rights, International Responsibility, Territorial control.

* Asociado del IHLADI. Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

Introducción

El terrorismo como fenómeno global actual se encuentra enraizado en el imaginario colectivo de la Sociedad Internacional, especialmente luego de los Atentados del 11 de Setiembre de 2001 y recientemente con los atentados cometidos por DAESH¹.

En los últimos años, organizaciones terroristas han aprovechado la debilidad de ciertos Estados para alojarse en territorios no controlados por éstos y desde allí planear o cometer atentados, entre otros delitos.

En ese contexto, la población civil, afincada en territorio que el Estado no controla² y que los grupos terroristas aprovechan para alojarse, toman muchas veces la decisión de huir y refugiarse en Estados vecinos. Sin embargo, los que no tienen la oportunidad de huir quedan a merced de los terroristas. Así las cosas, la población civil ha perdido a sus familiares, libertad, propiedades y toda opción de paz y desarrollo.

En tal sentido, nos planteamos cuál es el alcance de la responsabilidad internacional de los Estados que alojan terroristas en su territorio no controlado, dando como consecuencia graves violaciones a los derechos humanos de la población.

En esta comunicación no ahondaremos en la responsabilidad del Estado que no quiere hacerse cargo de su propio territorio o de los terroristas que se alojan allí, ya que nos queda claro que esa situación no es otra cosa que complicidad.

Analizaremos, entonces, la responsabilidad internacional del Estado como consecuencia de su omisión del deber de proteger los derechos humanos de su población, que están siendo conculcados por los grupos terroristas.

Creemos que los Estados, al ostentar como obligación primordial la de proteger los Derechos Humanos de todos los habitantes de su territorio, están obligados a restituir la paz y retomar la senda del desarrollo de la población que vive en los territorios que no controlan por acción de los grupos terroristas, y en caso los Estados no puedan realizarlo por sus propios medios, están en la obligación de solicitar ayuda a la Comunidad Internacional.

¹ Grupo terrorista autodenominado Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS por sus siglas en inglés).

² Para la teoría de las relaciones internacionales estaríamos ante un Estado débil o Estado fallido.

I. Terrorismo como amenaza a los derechos humanos

Los atentados terroristas en un contexto de paz se configuran en crímenes de lesa humanidad y en un contexto de conflicto armado en crímenes de guerra. Aunque para Swinarski³, al ser el terrorismo un método de combate, la rama pertinente del derecho internacional en la cual es lógico buscar reglas es el derecho aplicable a los conflictos armados.

Nosotros creemos como Piagnatelli que “el crimen de lesa humanidad exige, pues, la creación de un clima general de pánico y terror en la población civil a través de una sucesión de actos de violencia ejecutados por procedimientos de riesgo general, directamente por el Estado o sus órganos o por una organización, con la aquiescencia, la tolerancia o, al menos, la inactividad cómplice o deliberada del Estado, sin que baste la mera inactividad o falta de acción del Estado o la organización”⁴. En tal sentido, los atentados terroristas que se realicen como una práctica sistemática o generalizada constituirían crímenes de lesa humanidad.

Ahora bien, de acuerdo a Gramajo, “la comisión de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra afecta el bien común de la comunidad internacional... [por lo que] no será aplicable a dichos delitos el orden jurídico particular de un Estado, sino el orden jurídico destinado a perseguir el bien común a todas las naciones, es decir el derecho internacional”⁵.

En ese sentido, creemos que el terrorismo afecta a toda la comunidad internacional y por tanto incumbe su regulación al Derecho Internacional Público.

Por otro lado, debemos tener presente que los grupos terroristas afectan seriamente los Derechos Humanos de primera generación como el derecho a la vida, la integridad, la libertad, etc., pero también otros derechos humanos considerados de segunda y tercera generación como el derecho a la propiedad, el derecho al desarrollo o el derecho a la paz. Existe entonces una íntima relación entre los atentados terroristas, violaciones a

³ C. Swinarski, “Del Terrorismo en el Derecho Internacional Público”, *Lecciones y ensayos* 78, 2003, 533 – 547, p. 537.

⁴ F. Piagnatelli y Meca, “El terrorismo como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, *Lucha Contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, 2006, 196 – 228. p. 204. DOC en línea: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/c/e/ce_133.pdf.

⁵ J.M. Gramajo, *El Estatuto de la Corte penal Internacional*, Buenos Aires, 2003, p. 39.

los derechos humanos, el derecho a la paz y el desarrollo. Así las cosas, enfrentar el terrorismo es una obligación del Estado para proteger los derechos humanos de su población.

II. Espacios territoriales no controlados por los Estados

Ciertos Estados no pueden controlar parte de su territorio nacional; las consecuencias son diversas, entre ellas, su debilidad política, militar, económica, el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas, etc. En cualquier caso, si los Estados no pueden controlar su territorio y no hacen nada al respecto, incurrirían en responsabilidad internacional.

Así, “el Estado no quedaría exento de responsabilidad por los hechos de sus propios órganos consistentes en dejar de cumplir las obligaciones de vigilancia, prevención y represión a su cargo en relación con la actuación de los rebeldes”⁶.

Sin embargo, la única forma de excluir la obligación de proteger los derechos humanos de la población que se encuentra atrapada en el territorio no controlado por el Estado o que tuvo que huir de dicho territorio, es el caso de evidente estado de necesidad.

Pero dicho estado de necesidad sólo podría invocarse cuando la existencia misma del Estado se encuentre en riesgo. Como bien apunta Pastor Ridruejo “la necesidad en cuestión es una necesidad de Estado (...) un peligro grave para la propia existencia del Estado, para su supervivencia política o económica...”⁷

Si un Estado no controla parte de su territorio no podrá ejercer sus competencias territoriales allí, omitiendo varios deberes como el de proteger los derechos humanos de su población.

III. Elementos del hecho ilícito internacional configurado

Para nosotros, si un Estado no puede enfrentar a los terroristas que controlan parte de su territorio, tiene la obligación de solicitar apoyo internacional, caso contrario se

⁶ M. Pérez González, “Capítulo XXXIV La Responsabilidad Internacional (II)”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 2003, 749 – 776, p. 755.

⁷ J.A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 550.

configuraría un hecho ilícito internacional que generaría la responsabilidad internacional del Estado que sufre los embates terroristas.

En tal sentido, a continuación vamos a describir los elementos del hecho ilícito internacional configurado.

1. El elemento subjetivo del hecho ilícito internacional configurado

El hecho de no poder controlar parte de su propio territorio y que terroristas se alojen allí es una situación de omisión del Estado. Es una omisión a su deber de cuidado o prevención, es decir, no estamos frente a una conducta activa o una acción, estamos más bien frente a una situación de falta de acción.

En tal sentido, para identificar esta omisión como hecho ilícito internacional es importante que tal omisión “pueda ser reputada o ser atribuible a un Estado, es decir, que constituya un hecho del Estado”⁸.

Ahora bien, en el caso de los grupos alzados en armas que no han alcanzado a ser reconocidos como beligerantes, los hechos ilícitos que cometan ellos (como el terrorismo) no son atribuibles a los Estados, salvo una excepción, cuando los Estados hayan faltado a una obligación internacional a su cargo, concretamente, a su deber de prevención y represión.⁹

Esta excepción es aplicable a la inacción del Estado al no poder hacer frente a los grupos terroristas que se alojan en el territorio no controlado por dicho Estado y que éste no solicite ayuda a la Comunidad Internacional.

En tal respecto hemos identificado los siguientes indicadores que ayudarán a verificar esa omisión atribuible al Estado y que forma parte del hecho ilícito internacional.

2. Indicadores de la Responsabilidad Internacional de los Estados que no controlan parte de su territorio

Para identificar el alcance de la responsabilidad internacional de los Estados que alojan terroristas en su territorio no controlado y no pueden enfrentarlos, sugerimos los siguientes indicadores: Control territorial nulo, incapacidad de reacción, incapacidad de

⁸ F. Novak y L. García-Corrochano, *Derecho Internacional Público*, Lima, 2001, p. 404.

⁹ *Ibid.*, p. 420.

negociación, incapacidad de alojar a los desplazados internos, incapacidad de sostener un corredor humanitario, incapacidad de cooperar y estado de necesidad.

A) Control territorial nulo

Control de un Estado sobre su territorio debe ser efectivo. Si un Estado ha perdido el control efectivo de su territorio estamos frente a la imposibilidad de realizar actividades militares o en general cualquier actividad gubernamental tendiente a proteger los derechos humanos de la población.

B) Incapacidad de reacción

Cuando un Estado no tiene la capacidad militar de responder ante la incursión de un grupo terrorista, estando imposibilitado para hacer respetar los Derechos Humanos de la población civil en un territorio determinado.

- i. Incapacidad de negociación. Cuando un Estado no es capaz de negociar una salida pacífica al conflicto. Tal vez se encuentre a punto de perder una guerra civil o conflicto similar.
- ii. Incapacidad de alojar a los desplazados internos. Cuando un Estado no es capaz de alojar a su propia población civil desplazada por el accionar terrorista, obligándola de alguna manera a refugiarse en otros Estados, lo que puede constituirse en una grave crisis humanitaria.
- iii. Incapacidad de sostener un corredor humanitario. Cuando un Estado no es capaz de coadyuvar en el establecimiento de un corredor humanitario, que por definición es temporal, pero debe ser efectivo. Los corredores humanitarios implican una negociación previa entre los grupos terroristas, los Estados afectados y organizaciones humanitarias.
- iv. Incapacidad de Cooperar. Cuando un Estado se encuentra imposibilitado de cooperar para resolver el asunto con algún otro Estado u organismo internacional, teniendo en cuenta que la obligación de Cooperar proviene de la Carta de las Naciones Unidas. Ante una situación límite en la que el Estado no pueda controlar parte de su territorio, que se encuentra en manos de grupos terroristas, el Estado debe solicitar ayuda a la Comunidad Internacional.
- v. Estado de necesidad. Cuando una situación pone en peligro la existencia misma del Estado se configura el estado de necesidad, que excluiría al Estado del hecho ilícito internacional.

3. El elemento objetivo del hecho ilícito internacional configurado

No basta la identificación del elemento subjetivo para que el hecho ilícito internacional se configure, para ello resulta vital el incumplimiento por parte de un Estado de una obligación internacional. Dicha obligación puede surgir de cualquiera de las fuentes del Derecho Internacional.¹⁰

En caso que el Estado no pueda controlar parte de su propio territorio y que terroristas se alojen allí, estamos ante el incumplimiento de obligaciones *erga omnes* o que se derivan del Derecho Internacional General, por tanto exigibles por toda la Comunidad Internacional.

Podemos distinguir al menos dos obligaciones internacionales que el Estado que no controla su territorio ha violado. La primera es la obligación de prevenir y la segunda es la obligación de reaccionar.

De acuerdo al párrafo 2 y 3 del art. 14 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados¹¹ de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en ambos casos estamos frente a un hecho continuado:

2. La violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado que tiene carácter continuo se extiende durante todo el periodo en el cual el hecho continúa y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional.

3. La violación de una obligación internacional en virtud de la cual el Estado debe prevenir un acontecimiento determinado tiene lugar cuando se produce el acontecimiento y se extiende durante todo el periodo en el cual ese acontecimiento continúa y se mantiene su falta de conformidad con esa obligación.

Queda claro, de acuerdo a nuestro planteamiento, que la obligación de prevenir se refiere a la obligación que tiene el Estado de prevenir cualquier acción terrorista contra su población civil que incluye el control de su territorio para que ningún grupo armado tome posesión de él.

Asimismo, la obligación de reaccionar se refiere a la obligación que tiene el Estado de restituir las cosas a su estado original, es decir retomar las riendas del territorio no controlado, devolver a los refugiados a su lugar de origen, investigar, sancionar y castigar a los responsables de crímenes internacionales.

¹⁰ *Ibid.*, p. 430.

¹¹ CDI, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II, segunda parte, 2007, p. 27.

IV. Propuesta de *lege ferenda*

1. *Obligaciones de los Estados que no controlan su territorio*

Que un Estado no pueda controlar parte de su territorio no significa que no deba hacerse responsable de las actividades que se realizan allí.

En ese sentido, concordamos con el magistrado Alejandro Álvarez, cuando en su Opinión Individual en el Caso del Canal de Corfú expuso que:

By sovereignty, we understand the whole body of rights and attributes which a State possesses in its territory, to the exclusion of all other States, and also in its relations with other States.

Sovereignty confers rights upon States and imposes obligations on them.

*These rights are not the same and are not exercised in the same way in every sphere of international law.*¹²

Estas obligaciones son fruto de la soberanía estatal, son consecuencia de los derechos que se derivan de ella, porque todo derecho conlleva una responsabilidad, la de cumplir obligaciones procedentes de ella.

En ese sentido, el Estado será responsable por todos los actos terroristas que no reprima o no pueda reprimir. En esos casos se debe identificar claramente los motivos que llevaron al Estado a no reprimir, investigar, juzgar y sancionar actos terroristas.

Así, el Estado que no controla su territorio está obligado a buscar el apoyo de la Comunidad Internacional, en especial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u organismos regionales legitimados.

En otras palabras, si un Estado no puede proteger los Derechos Humanos en sus territorios no controlados, estaría obligado a solicitar ayuda a la Comunidad Internacional. En caso no lo haga, incurrirá en responsabilidad internacional.

2. *Responsabilidad de los Grupos Terroristas*

Los grupos terroristas no son considerados sujetos de derecho internacional, sin embargo en caso logren por algún medio conformar un Estado nuevo en el espacio no controlado por el Estado que los alojó sin su consentimiento, la responsabilidad por las

¹² ICJ, Corfu Channel, Separate Opinion by Judge Alvarez, 9 April 1949, *I.C.J. Reports 1949*, p. 43.

violaciones a los Derechos Humanos o normas internacionales, que cometieron los grupos terroristas durante el conflicto, será asumida por el nuevo Estado.

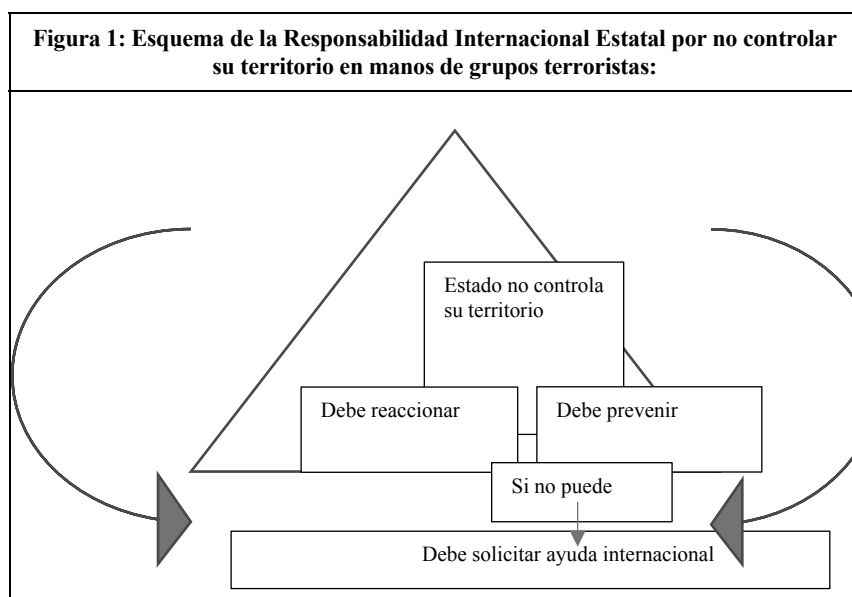
Asimismo, la responsabilidad internacional de las violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cometidas por dichos grupos terroristas deberá ser reprimida de manera individual una vez terminado el conflicto.

3. Obligaciones de la Comunidad Internacional

La Comunidad Internacional ostenta la responsabilidad de proteger a las víctimas de las acciones terroristas cuando los Estados no puedan controlar su territorio.

Estamos de acuerdo con la doctrina de la responsabilidad de proteger¹³ que implica la responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir.

En tal sentido, la Comunidad Internacional debe ayudar al Estado que no controla su territorio a recuperarlo y una vez recuperado debe cooperar con la investigación, juzgamiento y sanción de los terroristas.



¹³ ICISS, *La Responsabilidad de Proteger*, 2001, 95 pp.

V. Conclusiones

1. El terrorismo afecta a toda la Comunidad Internacional, por lo que cuando un Estado no puede enfrentarlo, incumbe su enfrentamiento a la Comunidad Internacional.

2. Si los Estados no pueden ejercer la totalidad de sus competencias territoriales y no hacen nada al respecto, dejando a la población civil que vive allí a merced del terrorismo, incurrirían en responsabilidad internacional.

3. Se debe identificar claramente los indicadores de la responsabilidad internacional de los Estados que no controlan parte de su territorio.

4. La soberanía no sólo confiere derechos a los Estados, sino también les impone obligaciones como la de prevenir y reaccionar ante el accionar terrorista en territorio nacional.

5. La Comunidad Internacional tiene la responsabilidad de proteger a las víctimas de las acciones terroristas cuando los Estados no puedan controlar su territorio. Asimismo, debe coadyuvar en la recuperación del territorio estatal, para luego cooperar con la investigación, juzgamiento y sanción de los terroristas de forma individual.